

Vergaderjaar 2008–2009

29 515

Kabinetsplan aanpak administratieve lasten

Nr. 276

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2008

Met deze brief wil ik u inlichten over de aanpak van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) op het gebied van de vermindering van regeldruk.

LNV wil zijn beleidsinzet beter laten aansluiten óp en zichtbaar maken vóór de samenleving. En dat zonder de aansluiting op specifieke doelgroepen en sectoren te verliezen. Tegelijkertijd moet LNV fors krimpen om de door het kabinet afgesproken taakstelling in te vullen. Het gaat dus om kleiner en beter. Beter ook door extra in te zetten op de prioriteiten van het Beleidsprogramma en door anders te werken. Enerzijds maximaal aansluiten op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de samenleving en snijden in dubbel werk, ambtelijke drukte, controletorens en onnodige detaillering en anderzijds investeren in de prioriteiten van de samenleving en een betere dienstverlening.

LNV beoogt bij de vermindering van de regeldruk een integrale aanpak van aspecten die verband houden met de taakstellingen en speerpunten van dit kabinet. De invalshoek uit het coalitieakkoord «overheid en dienstbare publieke sector» (pijler 6) en «een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie» (pijler 2) vraagt een oriëntatie op onder meer onze eigen regelgeving die gaat in de richting van verleiden, uitdagen en aanspreken, inclusief sanctioneren. Het beoogde resultaat is een stelselherziening en een organisatie waarin mensen centraal staan, waar mogelijk ruimte wordt gelaten voor vernieuwing en eigen initiatief, en waarbij uitvoering, toezicht en controle zo helder als mogelijk is geregeld.

Vermindering regeldruk LNV

Onder de noemer van «Vermindering Regeldruk LNV» breng ik de verschillende programma's voor vermindering van de regeldruk samen en vertaal dit in beleidsvoornemens. Het gaat dan om een bundeling van onder meer het programma vermindering regeldruk bedrijven, verminde-

ring regeldruk burgers en een betere dienstverlening en de nota «Vertrouwen in wetgeving».

Deze projecten, waarvan onderdelen reeds gestart zijn, moeten onder meer leiden tot betere dienstverlening, minder vergunningen, minder administratieve lasten, lagere verkrijgings- en uitvoeringskosten van subsidies, uniformering van begrippen, eenduidige sancties, minder uitvoeringslasten, een vergroting van transparantie in de regelgeving, minder interne en interbestuurlijke lasten, minder toezichtskosten en een keten- en doelgroepenbenadering.

Het voorliggende programma, waarvan de concretisering is uitgewerkt in de bijlage¹, heeft een voortrollend karakter. Verschillende onderdelen zullen sneller zijn afgerond dan andere en gaandeweg worden nieuwe activiteiten toegevoegd.

Europa

Veel van de regeldruk op de LNV-terreinen is afkomstig uit Europa. Het is daarom belangrijk dat ook de Europese Commissie activiteiten ontplooit om de regeldruk te verminderen. Met haar strategie voor «Better Regulation» wil de Europese Commissie de kwaliteit van nieuwe Europese regelgeving verbeteren en bestaande regelgeving verduidelijken door:

- de uitvoering van een actieplan om administratieve lasten terug te dringen (zowel op Europees als nationaal niveau met 25% in 2012);
- de uitvoering van een «*simplification rolling program*» voor bestaande Europese regelgeving;
- meer en betere *impactassessments* en publieke consultatie bij voorbereiding van regelgeving;
- diverse aanhangige voorstellen voor regelgeving in te trekken.

Uiteraard ondersteun ik dit Europese programma. Verderop in deze brief kom ik daarop terug.

Verbrede aanpak: naar een «tienkamp»

Een belangrijke ervaring uit het afgelopen reductieprogramma is dat de rijksoverheid zich niet teveel moet richten op de behaalde administratieve lastenverlichting in procenten. De aanpak van administratieve lasten tot nu toe heeft bij bedrijven immers niet in gelijke mate geleid tot een vermindering van de gevoelde of beleefde lasten. Anders gezegd: de meetbare reductie en de merkbare reductie liggen uit elkaar. Dit is deels verklaarbaar doordat de definitie van het begrip «administratieve lasten», slechts een beperkt deel van de gevoelde lasten dekt. Administratieve lasten zijn slechts gedefinieerd als lasten voor burgers en bedrijven die ontstaan omdat zij moeten voldoen aan informatieverplichtingen die voortkomen uit wet- en regelgeving. Voor een merkbare reductie van de lasten is meer nodig dan een focus op de informatieverplichtingen. Het wegnemen van irritaties, het verbeteren van de dienstverlening, het benutten van ICT-kansen, het verlagen van toezichtskosten en van andere lasten (onder andere vergunningen, nalevingslasten, implementatielasten van nieuwe regelgeving, verkrijgingskosten van subsidies) zijn daarom elementen van de nieuwe reductieaanpak.

LNV koerst dus op een meersporenbeleid met betrekking tot de vermindering van regeldruk en administratieve lasten. Ik onderscheid tien aspecten van regeldruk in mijn integrale aanpak. Daarbij vindt de realisatie plaats door nieuwe of aangepaste regelgeving, door maatregelen op Europees niveau en door maatregelen in de uitvoering.

De «tienkamp» wordt hierna puntsgewijs beschreven en in de bijlage weergegeven op actieniveau.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Naar vernieuwde wetgeving

Een van de elementen van het programma «Vermindering Regeldruk LNV» is het aanpassen en moderniseren van de bestaande wetgeving op LNV-gebied. Regelgeving is niet alleen een vehikel om vele van de door mij voorgenomen verminderingen in de regeldruk te realiseren, maar óók zelfstandig onderdeel van het dossier regeldruk.

De grote variëteit van LNV-beleidsvelden heeft in het verleden geresulteerd in een groot aantal afzonderlijke wetten die doorgaans historisch bepaald, op afzonderlijke momenten en met verschillende uitgangspunten en systemen tot stand zijn gekomen. Bij deze modernisering kan integraal uitvoering worden gegeven aan de maatregelen ter vermindering van de regeldruk. Enerzijds gaat het daarbij dus om nieuwe wetgeving en anderzijds om doorvoering van maatregelen door aanpassing van de uitvoeringsregelgeving. Vooruitlopend op deze herziening zijn of worden reeds de nodige maatregelen getroffen. Ik wijs bijvoorbeeld op de nieuwe regels voor de preventie van dierziekten die per 1 januari 2009 zullen ingaan. Ook een deel van de visserijregelgeving (binnenvisserij) is per die datum herzien.

Het streven naar één loket, één inspectie, minder vergunningen en meer algemene regels maakt van deze vernieuwing deel uit. Aandacht wordt besteed aan een logische bevoegdheidstoedeling aan de verschillende bestuurslagen en aan mogelijkheden om «bestuurlijke drukte» te verminderen.

Burgers worden binnen hetzelfde domein nog geconfronteerd met verschillende handhavingssystemen. Dit is ook voor de inspectiediensten een lastige inefficiëntie. Met herijking kan zowel een slag richting burger als richting efficiency bij de overheid worden geslagen. Vormen van bestuurlijke en private handhaving (toezicht op controle; aansluiting bij eigen kwaliteitssystemen van de sector), en bestuurlijke handhavingssystemen, waaronder de bestuurlijke boete, krijgen daarbij nadrukkelijk een plaats.

Het voorstel voor de Wet dieren dat thans bij uw Kamer in behandeling is, is een goed voorbeeld van mijn streven naar vernieuwing van de wetgeving. Een «Wet dieren» integreert een zestal wetten die elk afzonderlijk op verschillende aspecten rond dieren zien, sluit ook aan bij Europese plannen tot integratie op dit gebied en brengt eenheid in de verschillende systemen. Door harmonisatie en integratie worden voordelen behaald zowel bij de doelgroepen (die centraal komen te staan) als bij de uitvoering en handhaving. Dit zal met name bij de uitvoeringsregelgeving concreet tot uitdrukking komen. Gedacht moet worden aan integratievoordelen van toegankelijker regels met op elkaar afgestemde verplichtingen, vergunningen, registraties en meldingen.

Verder is met uw Kamer onlangs de evaluatie van de Natuurwetgeving besproken. Onderdeel daarvan is het voornemen om over te gaan tot integratie van de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet in één – eenvoudiger en transparantere – Natuurwet. Waar mogelijk zullen daarbij praktische oplossingen worden gekozen om te komen tot een beter hanteerbare wetgeving.

Een wetsvoorstel op dit punt zal worden voorbereid.

Herijking van de wetgeving en de daarin neergelegde instrumenten biedt daarnaast de mogelijkheid de burger nauw te betrekken bij de projecten, onder meer door nieuwe vormen van consultatie via internet. Rijksbreed zal per 1 juni 2009 een pilot starten op dit gebied. LNV doet hier uiteraard

aan mee. Thans wordt binnen LNV geïnventariseerd welke voorgenomen regelgeving de procedure van internetconsultatie zal doorlopen. Bestendigheid en voorspelbaarheid moeten uitgangspunt zijn. Als een van de belangrijkste lastenposten van het bedrijfsleven wordt de veelvuldige en onverwachte verandering van regelgeving genoemd. Discipline op dit punt is vereist; dit zal ook een positieve uitstraling hebben naar de bedrijfsvoeringsprocessen, de uitvoering en de nalevingskolom. Ik heb daarom besloten om met vaste, goed gecommuniceerde herijkingsmomenten voor wet- en regelgeving te gaan werken. Een eerste vast moment is 1 januari 2009, een volgend moment zal 1 juli 2009 zijn. In mijn brief van 28 april jl. (Kamerstukken II 29 515/31 201, nr. 243) heb ik u hier nader over geïnformeerd.

Concluderend zal het beoogde effect van het in uitvoering zijnde programma in zijn algemeenheid impliceren dat het resultaat is: minder én geïntegreerde formuleren, eenduidiger informatie, duidelijk waar men aan moet voldoen, eenvormige procedures, eenvormige handhaving en eenvormige sancties, meer ruimte voor ontplooiing, minder vergunningen, heldere doelgroepbenadering in regelgeving en inspraakmogelijkheden, minder wijzigingen in de regels.

2. Administratieve lasten

Het kabinet heeft voor de administratieve lasten van bedrijven een nieuwe nulmeting voor de verschillende departementen naar de stand per maart 2007 laten uitvoeren en reductiedoelstellingen vastgesteld. Voor LNV impliceert dit € 205 miljoen aan lasten en een reductiedoelstelling van 18,5%. Dat is lager dan de kabinetsdoelstelling van – 25%. Reden hiervoor is dat de gerealiseerde hogere reductie van LNV in het verleden is meegewogen. Door de sinds maart 2007 getroffen maatregelen zijn alweer enkele reducties behaald, onder andere door de nieuwe preventieregels in de diergezondheid.

Analyse heeft uitgewezen dat de verdere reductiemogelijkheden beperkt zullen zijn. Deels omdat het «laaghangende fruit» is geplukt en deels omdat de LNV-regelgeving in hoge mate door EU-regelgeving wordt bepaald.

Dit neemt niet weg dat ik krachtig zal blijven streven tot verlaging van de lasten, óók in Europees verband. Zo zal onderzocht worden of op het terrein van de destructie en op het terrein diergeneesmiddelen (kanalisatiesystematiek) reducties te behalen zijn.

Overigens is het ook zo dat er wensen in een sector kunnen leven die, indien er gehoor aan wordt gegeven, leiden tot een toename van de administratieve lasten. Zo leidt bijvoorbeeld de roep om differentiatie in de gebruiksnormen voor stikstof in het mestdossier al snel tot een toename van de informatiestromen en daarmee tot een toename van de administratieve lasten.

Het zal een grote inspanning vergen om in 2011 de administratieve lasten met 18,5% te hebben gereduceerd ten opzichte van het niveau 2007.

2. Vergunningen

Eerder in het kader van het Project Vereenvoudiging Vergunningen is al besloten tot afschaffing, vereenvoudiging of bundeling van een groot aantal vergunningen, dan wel omzetting in algemene regels. Het ging in dat kader om 78 voorstellen. De meerderheid daarvan is inmiddels gerealiseerd. Daarbij is ook voor vier vergunningen de Lex Silencio al ingevoerd. Begin 2009 treedt de afschaffing c.q. vereenvoudiging van een aantal vergunningen in de visserijsector (binnenvisserij) in werking; voor

de zeevisserij zijn de vereenvoudigingen per 1 juli 2009 voorgenomen. In verband met de voornemens tot vereenvoudiging van het preventief dierziektebeleid zijn ook in dat kader voorstellen in de sfeer van de vergunningen gerealiseerd. Deze zullen per 1 januari 2009 ingaan. In het kader van de afgeronde evaluatie van de natuurwetgeving en het daarover ingenomen kabinetsstandpunt zullen ook in dat beleidsveld vereenvoudigingen worden doorgevoerd. Zo zal de geldigheidsduur van de jachtakte worden verlengd tot vijf jaar. Thans wordt deze vergunning nog jaarlijks uitgegeven.

3. Nalevingslasten

De ambitie is de aanpak te concentreren op een selectie van wetgevingsgebieden waarvan de nalevingslasten als onnodig hoog worden ervaren. Met de inrichting van de Gegevensautoriteit Natuur worden de nalevingslasten, verbonden aan de natuurwetgeving verminderd. In interdepartementaal verband wordt onderzoek gedaan naar de vermindering van nalevingslasten. De nadruk in dit onderzoek ligt op onderdelen van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, de Meststoffenwet en de Flora- en faunawet.

4. Toezichtlasten

De toezichtlasten worden verminderd. Onder de titel «Vernieuwd toezicht» lopen twee projecten in het LNV-domein: «Vernieuwing toezicht primaire sector» (AID) en «Vernieuwing toezicht vleesketen» (VWA). De focus binnen de projecten verschuift van een kwantitatieve naar een kwalitatieve aanpak. Dit omdat het bedrijfsleven heeft aangegeven niet zozeer het aantal controles als wel de manier waarop de controles worden uitgevoerd, een grote last te vinden. In een rapportcijfer vertaald is het streven om voor de kwaliteit van het toezicht door de AID te komen van een 6,0 in 2007 naar een 7,5 in 2011.

5. Verkrijgingskosten subsidies

De verkrijgingskosten van subsidies zullen worden verminderd. De aanpak is gestart met een nulmeting van de verkrijgingskosten van subsidies. LNV draait mee in dit traject en neemt tevens deel in de pilot «uniformering rijkssubsidies». De kern van dit kader is een verlenings- en verantwoordingsregime dat zorgt voor proportionaliteit tussen de lasten en de hoogte van het subsidiebedrag. De Regeling LNV-subsidies zal zo lastenarm als mogelijk worden ingericht.

6. Dienstverlening

Een verbetering van de dienstverlening door betere communicatie, grotere klantbetrokkenheid, ICT, slimmer en meervoudig gebruik van gegevens, eenduidig toezicht en anders handhaven, leidt direct tot een positief effect op de beleefde lasten en op de merkbaarheid van afnemende regeldruk. In het integrale programma «vermindering regeldruk» betreft LNV de wijze van uitvoering van wet- en regelgeving en de dienstverlening bij de interactie met burgers en bedrijven. Deze acties komen deels samen in het programma «Elektronische Dienstverlening» (EDV). De ambitie van dit programma is 100% van de dienstverlening digitaal aan te bieden in 2011 en een daadwerkelijk gebruik van het elektronische kanaal te realiseren van 70% in datzelfde jaar.

De toekenning van claims in het kader van het programma «Verbetering Rijksdienst» heeft het investeringsprogramma ten behoeve van de digitale dienstverlening een extra impuls gegeven. Rond de zwaartepunten: generieke infrastructuur voor digitale dienstverlening, klantgestuurde service-

processen, ontsluiting van registers en procesintegratie in ketens zullen 22 projecten worden uitgevoerd.

LNV werkt samen met het bedrijfsleven en andere overheden aan de ontwikkeling van CLIENT. CLIENT richt zich op het verbeteren van de administratieve en logistieke processen bij import en export, onder andere door het digitaliseren van de gegevensstroom. Dit leidt tot betere dienstverlening, administratieve lastenverlichting en een efficiëntere en effectievere controle. CLIENT sluit daarmee goed aan bij de ambities van de e-Overheid. Ondersteunende, geautomatiseerde, systemen voor import zijn sinds 2003 operationeel. Het systeem voor exportcertificering komt sinds begin 2008 sectorgewijs tot stand en zal naar verwachting in 2009 gereed zijn.

7. Formulieren

Het aantal formulieren wordt teruggebracht en gedigitaliseerd. Een eerste batch van 193 formulieren is aangepakt. Daardoor is dit aantal gedaald tot 110.

Naast het lopende initiatief om door middel van klantenpanels de LNV-formulieren gebruikersvriendelijk te maken, participeert LNV in het BZK-project «begrijpelijke formulieren». Hiermee wordt beoogd het gehanteerde taalniveau van de formulieren beter aan te laten sluiten bij het taalniveau van doelgroepen.

8. Interbestuurlijke lasten

LNV draagt bij aan de vermindering van interbestuurlijke lasten door sturing op hoofdlijnen. Zo wordt in de Natuurbeschermingswet 1998 de zogenoemde «plantoets» geschrapt. Daarnaast richt LNV als concrete actie een GEO-portaal in voor provincies. Een aantal provincies gaat in 2008/2009 ervaring opdoen met dit medium. Door bijvoorbeeld de perceelsgegevens van LNV aan provincies te leveren, kunnen provincies op een eigen perceelsregistratie besparen. Ook hoeven boeren niet aan én de provincies én het Rijk dezelfde gegevens op te geven.

9. EU

In het kader van vermindering regeldruk is de Europese dimensie van groot belang. Een aanzienlijk deel van de regeldruk is immers afkomstig uit Brussel. LNV heeft veel te maken met ondernemers en met Brusselse regelgeving. Daarom is het belangrijk om de regeldruk en administratieve lasten bij de bron aan te pakken.

De Europese doelstelling is om 25% van de administratieve lasten te verminderen per 2012. Hierbij is de EU begonnen met maatregelen op onder andere de volgende gebieden:

- regels met betrekking tot GLB-inkomenssteun;
- de statistiekverplichtingen voor varkens, runderen en fruitteelt;
- vereenvoudiging van de verplichtingen voor telers en verwerkers van energiegewassen;
- regels voor import- en exportcertificering;
- regels voor de toekenning van exportrestituties voor bepaalde producten;
- ontwikkelen controlesysteem ten behoeve van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

De doorwerking van deze voornemens op het LNV-programma is thans nog niet kwantificeerbaar.

De inzet van LNV op het terrein van Europese programma voor «Better Regulation» is verder gericht op:

- het voorkomen van administratieve lasten bij nieuwe EU-regelgeving;
- het betrekken van andere vormen van regeldruk dan administratieve lasten bij de aanpak van regeldruk;
- de verbetering van de kwaliteit van de Europese impact assessments en EU-regelgeving, ook wat betreft de subsidiariteit en proportionaliteit;
- het terugdringen van uitvoeringslasten vanuit bestaande EU-regelgeving en voorkomen van uitvoeringslasten bij nieuwe EU-regelgeving;
- versterking van draagvlak onder andere lidstaten voor aanpak regeldruk.

LNV neemt deel aan specifieke overleggrems in Brussel over vereenvoudiging van regelgeving, zoals de expert group «Vereenvoudiging Gemeenschappelijk Landbouwbeleid» van DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling. Ook speelt LNV actief in op de strategie van de Europese Commissie door voorstellen op het gebied van administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging te sturen naar de betrokken DG's van de Europese Commissie. Als voorstellen brede aandacht verdienen, dan stuurt LNV deze ook naar de Commissie in het kader van het EU-actieprogramma «Vermindering van administratieve lasten» en het «Simplification rolling program». Dit gebeurt via de interdepartementaal coördinerende Regiegroep Regeldruk.

De voorstellen worden tevens onder de aandacht gebracht van de High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burden Reduction («Groep Stoiber»), die de Europese Commissie adviseert op het gebied van administratieve lastenverlichting.

Ten slotte

Op basis van de goede resultaten van LNV ten aanzien van de aanpak van administratieve lasten, heeft Actal (Adviecollege Toetsing Administratieve Lasten) LNV uitgenodigd om pilot te zijn voor het «loslaten» voor wat betreft het verplicht voorleggen aan Actal van voorgenomen wet- en regelgeving. Actal probeert hiermee inhoud te geven aan haar wens om de weging van administratieve lasten als reguliere taak te beschouwen. LNV gaat graag in op deze uitnodiging. De relatie tussen Actal en LNV met betrekking tot de adviesfunctie van Actal zal ongewijzigd blijven. Dit betekent dat Actal bij grote regeldrukdossiers betrokken zal blijven zoals dat in het verleden ook is gebeurd.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg